

HANDREIKING STURING EN BEKOSTIGING IN HET SOCIAAL DOMEIN

Sturing en bekostiging en de invloed daarvan op de gemeentelijke bedrijfsvoering

VISD is een programma van de VNG dat wordt uitgevoerd in samenwerking met KING

Opgesteld door	VNG/KING
Datum	14 juli 2014
Versie	0.81

Colofon

Naam document

Handreiking Sturing en Bekostiging in het sociaal domein en de invloed daarvan op de gemeentelijke bedrijfsvoering

Versienummer

0.81

Versiedatum

Juli 2014

Versiebeheer

.....

Copyright

© 2014 Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING).

Alle rechten voorbehouden. Verveelvoudiging, verspreiding en gebruik van deze uitgave voor het doel zoals vermeld in deze uitgave is met bronvermelding toegestaan voor alle gemeenten en overheidsorganisaties.

Voor commerciële organisaties wordt hierbij toestemming verleend om dit document te bekijken, af te drukken, te verspreiden en te gebruiken onder de hiernavolgende voorwaarden:

1. KING wordt als bron vermeld;
2. het document en de inhoud mogen commercieel niet geëxploiteerd worden;
3. publicaties of informatie waarvan de intellectuele eigendomsrechten niet bij de verstrekker berusten, blijven onderworpen aan de beperkingen opgelegd door KING;
4. ieder kopie van dit document, of een gedeelte daarvan, dient te zijn voorzien van de in deze paragraaf vermelde mededeling.

Rechten en vrijwaring

KING is zich bewust van haar verantwoordelijkheid een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin kan KING geen aansprakelijkheid aanvaarden voor eventueel in deze uitgave voorkomende onjuistheden, onvolledigheden of nalatigheden. KING aanvaardt ook geen aansprakelijkheid voor enig gebruik van voorliggende uitgave of schade ontstaan door de inhoud van de uitgave of door de toepassing ervan

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Afbakenen van het begrip 'sturing' en 'bekostiging'	6
1.3	Nulde, eerste en tweede lijn EN archetypen	7
1.3.1.	Sociale basis, eerste en tweede lijn ondersteuning	7
1.3.2.	Archetypen	8
2	Sturing en bekostiging in het nieuwe sociaal domein	9
2.1	Sturing en bekostiging in de nulde lijn	9
2.1.1.	Bekostiging van de sociale basis	10
2.1.2.	Gemeente stuurt op: beschikbaarheid en effecten	10
2.2	Sturing en bekostiging in de eerste lijn	10
2.2.1.	Bekostiging van de eerste lijns	11
2.2.2.	Gemeente stuurt op: resultaat in de wijk	12
2.3	Sturing en bekostiging in de tweede lijn	12
2.3.1.	Bekostiging van de tweede lijns	13
2.3.2.	Gemeente stuurt op: in-, door-, en uitstroom (P*Q)	13
2.4	Basisvormen bekostiging	13
3	Sturing en bekostiging naar archetypen	15
3.1	Inleiding en overzicht	15
3.2	Transitieproof	16
3.3	Totaal integraal	17
3.4	Geclusterd integraal	17
3.5	Integraal in tweede instantie	17
3.6	Geclusterd integraal elders	18
4	Aandachtspunten sturing en bekostiging transitie	19
4.1	Van volumegarantie naar flexibiliteit	19
4.2	Declaratiesystematiek belemmert totaal integrale sturing	19
4.3	Grenzen aan generalistische aanpak	20
4.4	IV3 sluit niet aan bij integrale bekostiging	21
5	Sturings- en bekostigingsinstrumentarium	23
5.1	Inleiding	23
5.2	Indicatoren	25
5.3	Lange termijn	26
6	Ondersteunende functionaliteit sturing en bekostiging	28
6.1	Over indicatoren	28
6.2	Opbouw van een indicator	28
6.3	Herkomst gegevens van een indicator	29
6.4	Referentiecomponenten voor opzetten indicatoren	34
	Bijlage I – Archetypen	36

Bijlage II - Van start/stappenplan

39

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Alle gemeenten geven momenteel vorm aan de nieuwe taken op het gebied van de drie decentralisaties. Gemeenten doen dit op een wijze passend bij hun lokale situatie, de kenmerken van hun bewoners en hun visie op het sociale domein en dienstverlening. Het mooie aan dit lokale gemeentelijke maatwerk is dat het tot de beste oplossing per huishouden en per gemeente zal leiden.

De wijze waarop gemeenten de dienstverlening en de hiervoor benodigde organisatie en processen inrichten, is van invloed op de gemeentelijke bedrijfsvoering. Meer specifiek, hoe gemeenten sturing en bekostiging gaan organiseren voor zowel nulde, eerste en tweedelijns ondersteuningsaanbod.

Binnen het thema sturing en bekostiging spelen onder andere de volgende vragen: Hoe ga je inkopen? Hoe ga je sturen? Hoe ga je bekostigen? Hoe ga je facturen betaalbaar stellen? Hoe hou je je budgetten in de gaten? Welke specialistische ondersteuning is straks voor wie beschikbaar? Het is aan gemeenten om daar keuzes in te maken, stuurinstrumenten op in te zetten, kosten te begrenzen en (perverse) prikkels te 'plaatsen'.

1.2 Afbakenen van het begrip 'sturing' en 'bekostiging'

Er is al het nodige geschreven over het thema 'sturing en bekostiging' in het sociaal domein. Dit document bevat soms dubbelingen, waar het kan wordt volstaan met verwijzingen.

In reeds gepubliceerde documenten over dit onderwerp worden de begrippen sturing en bekostiging helder afgebakend. Er wordt daarin veel gesproken over toegang tot specialistische ondersteuning en mogelijke bekostigingsvormen, inkoop en de bijbehorende samenwerkingsvraagstukken tussen gemeenten onderling en verzekeraars. In deze documenten¹ gaat het primair over de sturings- en bekostigingsvraagstukken in de tweede lijns en nog onvoldoende over soortgelijke vraagstukken voor nulde en eerste lijns ondersteuning. Bijvoorbeeld: Hoe vindt de toeleiding plaats van nulde naar eerste lijns op basis van voorkeur voor digitale kanaalsturing? En welke financieringsvragen liggen hierachter? Welke sturings- en bekostigingsvraagstukken levert een generalistische aanpak in een wijkteam op? Hoe kan straks in de te genereren sturingsinformatie onderscheid gemaakt worden tussen oude en nieuwe doelgroepen, bijvoorbeeld in geval van de uitstroom vanuit Wajong naar Bijstand op basis van volledige arbeidsongeschiktheid?

Dit document bevat zeker ook nog niet alle antwoorden, daarvoor is de materie (nog) te complex en zitten we nog te vroeg in de tijd. Wel vindt verdere ordening plaats van

¹ Sturing en bekostiging van de tweede lijn, PDSP, november 2013; Sociale wijkteams in ontwikkeling, PDSP, juli 2013

sturings- en bekostigingsissues als gevolg van de transities en een verdere ordening van sturingsinstrumenten.

Sturing

Onder 'sturing' verstaan we hier: die gemeentelijke processen die het primaire proces (blijven) richten op de realisatie van de vastgestelde beleidsdoelen en financiële kaders van de gemeente. Voorbeelden zijn: toegang en toeleiding.

Bekostiging

Onder 'bekostiging' verstaan we hier: die gemeentelijke processen die faciliteren dat de geleverde ondersteuning wordt bekostigd.

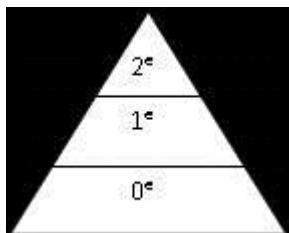
Samenvattend verstaan we onder 'sturing en bekostiging' het geheel van bovenstaande processen dat gemeenten inrichten om voor hun burgers de gewenste kwaliteit en beschikbaarheid te realiseren binnen de daarvoor beschikbare middelen met inachtneming van de houdbaarheid van het sociale stelsel.

1.3 Nulde, eerste en tweede lijn EN archetypen

Een belangrijke kapstok voor de verdere uitwerking van sturing en bekostiging is:

1. het onderscheid naar nulde, eerste en tweede lijn ondersteuning;
2. het onderscheid naar dominante inrichtingsmodellen en uitvoeringspraktijken (archetypen) bij gemeenten.

1.3.1. Sociale basis, eerste en tweede lijn ondersteuning



Voor het gebruik van de begrippen sociale basis, eerste en tweede lijn ondersteuning in deze handreiking, sluiten we aan bij de afbakening zoals die ook gehanteerd is in de handreiking 'Sturing en bekostiging van de tweede lijn' van het transitiebureau VWS/VNG Jeugd en Wmo (November 2013):

Tweede lijns

Onder tweede lijn wordt verstaan alles wat thans alleen verleend wordt op basis van verwijzing of indicatie door een arts, gemeente, bureau Jeugdhulp, CIZ of andere daartoe bevoegde instantie. Deze voorzieningen zijn dus niet vrij toegankelijk. Een voorziening kan specialistisch zijn omdat inzet van specifieke expertise vereist is of omdat het langdurige (chronische) ondersteuning en/of dure ondersteuning betreft.

Sociale basis en eerste lijns

In deze handreiking praten we verder over eigen kracht en basisvoorzieningen (nulde- of eerstelijns). Onder de nulde lijn (ook wel de sociale basis genoemd) vallen voorzieningen als het algemeen maatschappelijk werk of de basisgezondheidszorg zoals het consultatiebureau, mantelzorg, GGD, maar ook bijvoorbeeld scholen. Aangevuld met de eigen kracht dan wel samenkracht van de verschillende netwerken en wijken in de gemeente, zoals verenigingen, mantelzorg en vrijwilligers.

Onder de eerste lijn vallen naast de medewerkers (bv generalisten) in de integrale teams (bv sociale wijkteams) ook de bureaus jeugdzorg, thuiszorg, tandartsen, wijkverpleegkundigen, huisartsen, etc.

1.3.2. Archetypen

Bij de organisatie en inrichting van de decentralisaties in het sociaal domein moeten gemeenten keuzes maken ten aanzien van beleid, organisatie en processen. In de basis kunnen er even zo veel varianten ontstaan als gemeenten.

Op basis van de uitvoeringspraktijk zoals deze zich nu (2014) bij gemeenten manifesteert zijn vijf dominante inrichtingsmodellen (archetypen) te onderscheiden. Het doel van deze archetypen is handvatten te geven in de complexiteit van de decentralisaties en dan met name in de informatievoorziening. Het biedt ook de mogelijkheid voor gemeenten zich te spiegelen aan collega gemeenten.

De volgende archetypes zijn uit de gemeentelijke praktijk afgeleid:

- Archetype 1 Transitie-proof.
- Archetype 2 Totaal
- Archetype 3 Geclusterd integraal
- Archetype 4 Integraal in 2e instantie
- Archetype 5 Geclusterde integraliteit elders

In bijlage 1 is een uitgebreide toelichting opgenomen van de archetypen.

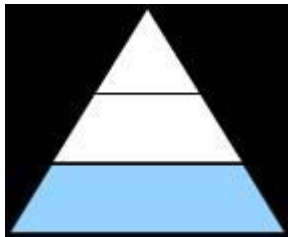
2 Sturing en bekostiging in het nieuwe sociaal domein

Er bestaan verschillende basisvormen van sturing en bekostiging. Deze worden uitgelegd in de [handreiking 'Sociale wijkteams in ontwikkeling, inrichting, aansturing en bekostiging, juli 2013'](#). Hierin benoemen we ook de prikkels die nodig zijn om de verschillende vormen van bekostiging goed te laten functioneren.

Op basis van deze basisvormen staan we in dit hoofdstuk stil bij de nieuwe ordening in het sociaal domein (sociale basis, eerste lijn en tweede lijn) en de wijze waarop met deze verschillende basisvormen invulling kan worden gegeven aan de rol van gemeenten als opdrachtgever.

Op basis van deze ordening kunnen gemeenten bewuste keuzes maken in de in te zetten vormen van sturing en bekostiging.

2.1 Sturing en bekostiging in de nulde lijn



De nulde lijn (verder genoemd de 'sociale basis') is voor iedereen beschikbaar. Een sociale basis draagt bij aan het normale leven van een burger en zorgt voor een preventiewerking, versterken van zelfredzaamheid en ontwikkelen van samenkracht. Een sterke en toegankelijke sociale basis zorgt ervoor dat inwoners bij voorkeur geen en, indien toch nodig, minder lang een beroep hoeven te doen op aanvullende professionele ondersteuning vanuit de 1e of 2e lijn.

Binnen de sociale basis heeft de gemeente twee rollen, namelijk facilitator en uitvoerder:

Facilitator

Binnen de sociale basis is de rol van de gemeente primair gericht op het versterken en faciliteren van samenkracht en eigen kracht. Basis uitgangspunt is toegankelijkheid en beschikbaarheid voor iedereen. Dit kan in de vorm van financiering (subsidies) maar gaat ook over het leggen van verbindingen met partners in de stad om mensen of groepen mensen met elkaar in contact te brengen. De rol van de gemeente is hier primair **facilitator**.

Ter illustratie: met sommige partijen heeft de gemeente een financiële relatie zoals met scholen voor onderwijshuisvesting, welzijnsorganisaties en vrijwilligersorganisaties, en met andere partijen niet, zoals huisartsen, het bedrijfsleven en particuliere initiatieven. De gemeente kan partijen met elkaar verbinden, bijvoorbeeld met multifunctioneel gebruik van maatschappelijk vastgoed. De gemeente stimuleert de inzet van vrijwilligers, bijvoorbeeld meer zelfhulpgroepen en minder inzet van professionele hulpgroepen.

Uitvoerder

Daarnaast is er een aantal wettelijke taken die de gemeente in de sociale basis moet uitvoeren zoals bijvoorbeeld de jeugdgezondheidszorg. De rol van de gemeente is hier **uitvoerder**.

2.1.1. Bekostiging van de sociale basis

Gekeken naar de beste vorm van bekostiging gaat het hier om beschikbaarheidsbekostiging. Kenmerkend voor beschikbaarheidsbekostiging is dat er geen directe relatie is tussen het budget en de afname van de dienst. De aanbieder wordt betaald voor het beschikbaar stellen van een functie of voorziening, ongeacht hoeveel cliënten hiervan gebruikmaken. Er is van uit de gemeente dan ook slechts in beperkte mate sturing op het resultaat, we vinden dat deze voorzieningen 'er gewoon moeten zijn'. Het is een eenvoudig op te zetten en uit te voeren vorm van bekostiging met lage administratieve lasten, wat vooraf duidelijkheid schept over kosten (gemeente) en de diensten die aangeboden kunnen worden (aanbieder).

Bekostiging op basis van beschikbaarheid zal primair worden uitgevoerd door het verstrekken van doelgerichte opdrachten aan een aantal partijen om een functie te financieren.

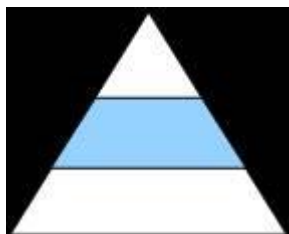
2.1.2. Gemeente stuurt op: beschikbaarheid en effecten

In de sociale basis is het vooral van belang dat bepaalde voorzieningen er 'gewoon zijn' (**beschikbaarheid**), het gaat niet zozeer om het directe resultaat van gevoerd beleid of de inzet van personeel en middelen. De basisvoorzieningen moeten wel bijdragen aan de sociale kwaliteit van de stad en het versterken van samenkracht (**effect**).

Perverse prikkels

De betaling vindt plaats ongeacht het aantal cliënten. Dit kan er toe leiden dat cliënten niet geholpen worden of dat cliënten worden doorverwezen naar de 1e of 2e lijnsondersteuning (risico selectie). Daarnaast is de betaling van de aanbieder niet gekoppeld aan het behalen van een vooraf afgesproken resultaat. Hierdoor is er voor de aanbieder geen kwaliteitsprikkel aanwezig. Door het maken van afspraken hierover kan de gemeente hierop sturen. Ook inzichten van instroom- en verwijspatronen bieden inzicht.

2.2 Sturing en bekostiging in de eerste lijn



De eerste lijn wordt de toegang vanuit de gemeente richting professionele ondersteuning. Dit wordt door veel gemeenten vorm gegeven middels de integrale eerste lijn die bemenst wordt met 'generalistisch' medewerkers (met uitzondering van 'transitieproof', zie ook hoofdstuk 3). Deze 'generalist' heeft meerdere rollen, maar is er primair om face-to-face contact te maken met de inwoner vanuit zijn of haar behoefte.

Makelaar

Primair is de generalist 'makelaar' in het helpen om mensen zelf terug te laten gaan naar het normale leven; de sociale basis. Hierin kijkt men naar de kansen en mogelijkheden

van een burger zelf; hij kijkt hoe deze persoon zelf zijn/haar problemen kan oplossen vanuit zijn/haar eigen netwerk. Daarnaast kan een generalist ook (tijdelijk of structureel) op een aantal leefdomeinen in het alledaagse helpen, door bijvoorbeeld structuur aan te brengen. Indien het niet op eigen kracht of met behulp van de omgeving lukt, wordt samen met de burger gekeken welke ondersteuning het meest passend is en voor welke periode.

'Inkoper'/Toegang bepalen tot de tweede lijn

Tot slot is de generalist voor de burger ook de toegang tot de tweede lijn en daarmee een verantwoordelijkheid als 'inkoper'. Deze laatste rol vraagt een inzicht en bewust zijn in de kwaliteit en de kosten van het dienstverleningsaanbod van de tweedelij.

2.2.1. Bekostiging van de eerste lijns

Vanuit de sturingsfilosofie en de rol van de eerste lijn in het gehele sociaal domein, ligt het sturen op gewenste uitkomsten in de wijken het meest voor de hand. Vanuit dit perspectief lijkt de meest geschikte vorm van bekostiging een vorm van populatiebekostiging in de eerste lijn. Echter zolang de transitie nog in volle gang is, is populatiebekostiging iets om naartoe groeien in de komende jaren. Dit kan door als gemeenten nu alvast wel de gewenste uitkomsten te benoemen en deze te meten.

Tot die tijd blijft deze vorm van bekostiging functiebekostiging.

De basis hiervoor ligt in een gedegen maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA).

Een MKBA biedt inzicht in welke interventies binnen de transformatie leiden tot welke maatschappelijke effecten (inclusief een vertaling naar financieel effect). Als onderdeel van de MKBA voor het sociaal domein wordt een doelgroepenanalyse opgesteld. Deze doelgroepenanalyse kan als basis dienen voor het verdelen van de fte's van de eerstelij over de wijken. Deze verdeling is ook toepasbaar voor de verdeling van de budgetten over de wijken².

Bij populatie bekostiging betaalt de gemeente de betreffende aanbieder cq leverancier een vast budget, bijvoorbeeld in de vorm van subsidie, om per wijk een maatschappelijke taak of opdracht te realiseren. Door het vaste budget en de prikkels middels de MKBA wordt de aanbieder aangespoord om de inzet van middelen zo laag mogelijk te houden. Door bovendien de juiste resultaatafspraken te maken heeft de aanbieder niet de prikkel om de toegang te ver af te schermen of te besparen op inzet van middelen. Het geeft een grote doelmatigheids- en effectiviteitsprikkel aangezien de aanbieder verantwoordelijk is voor het realiseren van de beoogde resultaten binnen overeengekomen budget.

² In deze verdeling kan een deel van het budget vooraf wordt verdeeld over de wijken, en een deel als flexibel budget achterblijven voor bijvoorbeeld gemeentebrede/ stedelijke inzet. Naarmate er meer gegevens beschikbaar komen uit de wijken, kunnen de budgetten scherper worden geraamd, waarbij de budgetverdeling voldoende flexibel moet zijn om op actuele ontwikkelingen in te kunnen spelen.

2.2.2. Gemeente stuurt op: resultaat in de wijk

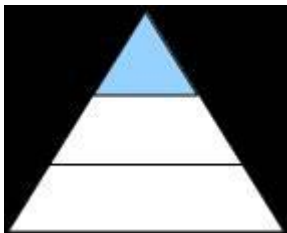
De integrale eerste lijn functioneert enerzijds binnen de gemeentelijke kaders en heeft anderzijds een onafhankelijke rol. Zij zet in op eigen kracht en samenkracht van burgers, maar weet ook te escaleren als het echt nodig is. In de eerstelijns³ zitten vaak medewerkers met een generalistisch 'blik' vanuit verschillende organisaties, ook vanuit de gemeente.

De inzet van de eerste lijn is gericht op samenwerking en integratie tussen organisaties binnen het sociaal domein waarin de gemeente een nadrukkelijke rol speelt. Ook als deze eerste lijn een onafhankelijke organisatie is (lees: uitbesteed), blijft de gemeente verantwoordelijk voor de **resultaten**. Het is daarom van belang om goed te monitoren op wijkniveau en de meetbare gegevens over kosten en baten te verzamelen en analyseren zodat de gemeente ook kan (bij)sturen *over alle wijken heen*. Om in de sturing een totaalbeeld te krijgen is de meest voor de hand liggende keuze te kijken naar de resultaten in de verschillende wijken.

Perverse prikkels

De betaling vindt plaats op basis van het resultaat. Waar dit het resultaat van de populatie betreft, heeft de aanbieder de prikkel economisch onaantrekkelijke cliënten zo snel mogelijk af te wentelen op andere partijen. Waar het te behalen resultaat per client betreft, bestaat een perverse prikkel om cliënten met een complexe hulpvraag te vermijden indien het tarief niet toereikend is.

2.3 Sturing en bekostiging in de tweede lijn



Ongeacht de transitie en transformatie, is de tweede lijn nog steeds noodzakelijk voor tal van ondersteuningsvragen. Het doel van de tweede lijn is te voorzien in een kort specialistische behandeling of langdurige intensieve ondersteuning ten behoeve van de toename van de (langdurige) zelfredzaamheid.

De kern van de transformatie in de tweede lijn is dat dienstverlening van de tweedelijns flexibeler wordt om in te kunnen spelen op de vraag en waar mogelijk sneller af te schalen naar de eerste lijn of sociale basis. Dus omvorming van aanbod naar vraag; waarbij de **kwaliteit** van de dienstverlening centraal komt te staan en deze dienstverlening **flexibel** kan worden op- en afgeschaald op basis van de vraag.

Een groot deel van de huidige indicaties (en daarmee zorg en omzetgaranties vanuit WMO en jeugd transitiearrangementen) zullen voor 2015 overgenomen worden vanuit het bestaande populatie. Dit zal door gemeenten wel gebeuren met een aanzienlijke korting op de prijs om de door het rijk opgelegde bezuinigingen op te kunnen vangen.

Het streven voor veel gemeenten is dat de generalisten zowel als individu en als team het grootste deel van de zorgvragen kunnen beoordelen en de juiste toegang bepalen

³ Gemeenten geven op verschillende wijze invulling aan de eerste lijn functie.

naar de tweedelij. Uiteraard afhankelijk van hoe de uitvoeringspraktijk bij gemeenten is georganiseerd (zie paragraaf 4.3).

2.3.1. Bekostiging van de tweede lijns

Kwaliteit en flexibiliteit zijn uitgangspunten voor sturing in de tweedelij. Dit vraagt om de meest voor de hand liggende vorm van bekostiging, namelijk van productiebekostiging en waar resultaten duidelijk meetbaar zijn ook resultaatbekostiging. Dit is geen budget voor een populatie, maar voor een persoon of activiteit waarbij men onderscheid maakt tussen cliënten met zware en lichte problematiek. Soms worden daarbij goede prestaties extra beloond, maar vaak betreft het een betalingsystematiek (pxq).

De gemeente betaalt de aanbieder voor gespecialiseerde zorg voor het leveren van een dienst. Er sprake is van een directe (en daarmee transparante en controleerbare) koppeling tussen bekostiging, de ondersteuning en de cliënt hetgeen ook de cliëntgerichtheid vergroot. Dit maakt het snel wisselen tussen aanbieders mogelijk.

Ongeacht deze vorm van bekostiging kan een gemeente ook duidelijke sturing op de gewenste kwaliteit en uitkomsten hebben.

2.3.2. Gemeente stuurt op: in-, door-, en uitstroom (P*Q)

Doelstelling van gemeenten zal zijn dat het volume en de kosten in het specialistisch deel (tweedelij) afnemen door minder instroom omdat burgers of de sociale basis (0e en 1e lijn) het zelf kunnen oplossen, steeds zoeken naar de minst zware oplossing en sneller beëindigen van specialistische trajecten (uitstroom).

Tegelijkertijd willen gemeenten dat burgers en huishoudens die nu te laat specialistische ondersteuning krijgen, in de toekomst zo snel als nodig toegang daartoe krijgen. Dat voorkomt op een later moment mogelijk hogere vervolgcosten.

Perverse prikkels

Omdat de aanbieder per activiteit of product wordt bekostigd, ontstaat een prikkel tot oplopende volumes.

2.4 Basisvormen bekostiging

Ter afronding van dit hoofdstuk en als opmaat voor het volgende hoofdstuk volgen hieronder kort de basisvormen van bekostiging⁴

Er bestaan grofweg vier basisvormen waarbij twee vragen leidend, namelijk:

1. Betaalt de gemeente voor aanbod of voor resultaat?

Voor wat betreft aanbod moet je denken aan bijvoorbeeld collectieve voorzieningen als

2. Hoe bepaalt de gemeente het volume van de vraag: op basis van populatie of caseload?

⁴ Sturing en bekostiging in de tweede lijn, PDSP, November 2013

		Waar betaalt de gemeente voor?	
		Betalen voor aanbod	Betalen voor resultaat
Op basis waarvan bepaal je volume?	Omvang en kenmerken van de populatie	Functiebekostiging	Populatiebekostiging
	Omvang en kenmerken van de caseload	Productiebekostiging	Resultaatbekostiging per client

Een meer gedetailleerde toelichting van de bekostigingsvormen is opgenomen in de [handreiking 'Sturing en bekostiging in de tweede lijn, bijlage III'](#).

3 Sturing en bekostiging naar archetypen

3.1 Inleiding en overzicht

In het vorige hoofdstuk zijn de verschillende stuur- en bekostigingsvormen besproken per nulde, eerste en tweede lijns. De keuzes die gemeenten hierin maken, zijn uiteraard afhankelijk van hoe gemeenten hun uitvoeringspraktijk inrichten. Vanuit VNG/KING zijn de onderscheidende keuzes in de praktijk van gemeenten verwoord in een vijftal archetypen.

In onderstaand overzicht wordt de relatie gelegd tussen verschillende stuur- en bekostigingsvormen in de nulde, eerste en tweede lijns en de archetypen.

Type	Sociale basis	Eerste lijn	Tweede lijn
Archetype 1: Transitie-proof			
<i>Sturing</i>	Sturing op beschikbaarheid van basisvoorzieningen (door het monitoren van aanbod en totaal gebruik en het tegengaan van perverse prikkels)	Sturing op continuïteit van zorg en ondersteuning (door het monitoren van doorstroom en wachtlijsten)	Sturing op continuïteit van zorg en ondersteuning en dus het overnemen van bestaande indicaties
<i>Bekostiging</i>	Beschikbaarheid	(huidige) functies	Productie ⁵
Archetype 2: Totaal integraal			
<i>Sturing</i>	Sturen op versterken van basisvoorzieningen ; Sturen op versterken van eigen kracht en samenkracht	Sturen op ontkokering (generalist) en op resultaten	Toegang via integrale teams (eerste lijns generalist als 'inkoper')
<i>Bekostiging</i>	Beschikbaarheid + subsidies burgerkracht	Populatie (in geval van werken met wijken en wijkteams)	Productie en resultaat (in geval van duidelijk meetbare resultaten per cliënt)
Archetype 3: Geclusterd integraal			
<i>Sturing</i>	Sturen op versterken van basisvoorzieningen ; Sturen op	Sturen op resultaten	Toegang via geclusterde teams (eerste lijns cluster als 'inkoper')

⁵ Bij de p*q bekostiging worden in de inkoop documenten door gemeenten wel vaak eisen gesteld aan de kwaliteit en beoogde resultaten.

Type	Sociale basis	Eerste lijn	Tweede lijn
	versterken van eigen kracht en samenkracht		
<i>Bekostiging</i>	Beschikbaarheid + subsidies burgerkracht	Resultaat	Productie en resultaat (in geval van duidelijk meetbare resultaten per cliënt per cluster)
Archetype 4: Integraal in 2^e instantie			
<i>Sturing</i>	Sturing op beschikbaarheid van basisvoorzieningen	In eerste instantie sturen op efficiency; in tweede instantie gericht op de meerwaarde van regie	Toegang via bestaande kolommen
<i>Bekostiging</i>	Beschikbaarheid	1 ^e instantie: functie-/productie 2 ^e instantie: resultaat	Productie en resultaat (in geval van duidelijk meetbare resultaten per cliënt)
Archetype 5: Geclusterde integraliteit elders			
<i>Sturing</i>	Sturen op versterken van basisvoorzieningen ; Sturen op versterken van eigen kracht en samenkracht		Toegang via andere partij als 'inkoper' (niet de tweede lijns aanbieder)
<i>Bekostiging</i>	Beschikbaarheid + subsidies burgerkracht	Resultaat	Productie, populatie of resultaat KT: met een maximum LT: onbegrensd mits andere systematiek om totale kosten te beheersen

3.2 Transitieproof

In dit archetype sluit de gemeente aan bij de bestaande wijze van sturen en bekostigen. De gemeente accepteert dat het systeem niet optimaal kosten efficiënt werkt en er diverse perverse prikkels in het systeem zitten.

Het effectief organiseren van de inkoop is voor de gemeente prioriteit, om zo te trachten om binnen het beschikbare budget te blijven.

Voor de beschikbaarheid van basisvoorzieningen, voor het sturen op continuïteit van zorg worden de huidige, meest gangbare bekostigingsvormen gehanteerd: beschikbaarheid-, functie en productiebekostiging.

3.3 Totaal integraal

In dit archetype neemt de gemeente het huishouden als uitgangspunt voor dienstverlening en het inrichten van haar processen en organisatie. Dit maakt uiteraard de sturing en bekostiging 'lastiger' dan wanneer men het product of dienst als uitgangspunt neemt. Immers, er is een 'vertaling' nodig om de producten en diensten die geleverd worden aan het huishouden als (tijdelijke) ondersteuning weer zo veel mogelijk 'uit elkaar te halen' voor bijvoorbeeld verantwoording richting het Rijk (zie ook paragraaf over IV3 systematiek).

Waar in het archetype transitieproof in de sociale basis de sturing primair gericht was op beschikbaarheid, is in het totaal integraal scenario de sturing primair gericht op het versterken van de sociale basis én op het versterken van de eigen en samenkracht. De eerste lijns sturing in het totaal integraal scenario is gericht op het maximaal integraal ondersteunen van de behoefte (ontkokerd) waarbij het te bereiken resultaat centraal staat. Vanuit de eerste lijn vindt de toegang plaats tot de tweede lijns specialistische ondersteuning.

De financieringsstructuur is hier uiteraard een afgeleide van. Waar de gemeente in de eerste lijn werkt met wijkteams, kan ook echt resultaatgericht populatiefinanciering plaatsvinden. Beperking hierin is het komende jaar de IV3 methodiek zoals die op macroniveau door het Rijk gehanteerd wordt (zie voor toelichting op de IV3 systematiek, hoofdstuk 4).

3.4 Geclusterd integraal

In dit archetype neemt de gemeente het samenhangende cq. afgebakende cluster van taken als uitgangspunt voor dienstverlening en het inrichten van haar processen en organisatie. Te definiëren en te behalen resultaten zullen dus afgebakend zijn tot dit cluster.

Naar analogie van archetype totaal integraal is de sturing primair gericht op het versterken van de sociale basis én op het versterken van de eigen en samenkracht. De eerste lijns sturing in dit scenario is gericht op het maximaal integraal ondersteunen van de behoefte (ontkokerd) binnen het cluster waarbij het te bereiken resultaat centraal staat. Vanuit de eerste lijn cluster vindt de toegang plaats tot de tweede lijns specialistische ondersteuning.

3.5 Integraal in tweede instantie

De wijze van sturing en bekostiging binnen dit archetype is een combinatie van die bij transitieproof en totaal integraal. Waar in eerste instantie de sturing is gericht op het behalen van efficiencyvoordelen, staat pas in tweede instantie de meerwaarde van regie

centraal. De financieringsstructuur is hier een afgeleide van en is in eerste instantie gericht op functiebekostiging, in tweede instantie op resultaatbekostiging.

3.6 Geclusterd integraal elders

De vorm van sturing en bekostiging binnen dit archetype is nagenoeg vergelijkbaar met die binnen het archetype 'geclusterd integraal'. De wijze waarop is echter anders vanwege het feit dat de uitvoerende partij op een aantal clusters van taken een andere is dan de gemeente. Dit brengt met name met zich mee dat afspraken gemaakt moeten worden over welke gegevens worden verwacht, de wijze en frequentie van aanleveren. Zie hiervoor ook hoofdstuk 6.

4 Aandachtspunten sturing en bekostiging transitie

Alvorens als gemeente processen rondom sturing en bekostiging verder vorm te geven, is het belangrijk de issues voor inrichting van sturing en vervolgens bekostiging vast te stellen. In dit hoofdstuk wordt een aantal van deze issues beschreven.

4.1 Van volumegarantie naar flexibiliteit

Vanuit het Rijk wordt een aantal eisen meegegeven voor de korte termijn vanuit het uitgangspunt de transformatie vorm te geven, en toch geen mensen tussen het wal en het schip te laten vallen. Gemeenten zijn verplicht de huidige instellingen in 2015 zorggarantie te geven (vanuit de WMO) en een gedeeltelijke omzetgarantie (vanuit de Jeugdwet) te geven. Hierdoor zijn gemeenten genoodzaakt in 2015 nog een volumegarantie af te geven aan een aantal partijen.

Door de omvang van de transformatie en de kortingen vanuit het Rijk worden gemeenten echter wel gedwongen om de huidige instellingen de beweging te laten maken naar meer flexibele dienstverlening. N.B. Gemeenten willen hier ook op sturen. Dit dient in een dusdanig tempo te gebeuren dat de niet-financiële uitvoeringsrisico's worden geminimaliseerd.

Door de huidige volumegaranties geleidelijk af te bouwen, ontstaat ruimte bij bestaande instellingen voor opbouw van flexibiliteit en ontstaat er bovendien ruimte voor nieuwe toetreders op de markt. Daarnaast is de eerstelijns ontwikkeling wat tijd en energie kost om ruimte te geven aan de ontwikkeling en verandering voor de professional.

Een groot deel van de huidige indicaties (en daarmee zorg en omzetgaranties) zullen voor 2015 overgenomen worden vanuit het bestaande afspraken met aanbieders of populatie. Naar verwachting gebeurt dit met een aanzienlijke korting op de prijs om de bezuinigingen op te kunnen vangen.

Samengevat: sturen op flexibiliteit is in eerste jaar naar verwachting lastig vanwege het overgangsrecht in de Wmo en jeugdwet, maar gemeenten kunnen nu al beginnen met het verkrijgen van inzichten van de gewenste uitkomsten en transformatie.

4.2 Declaratiesystematiek belemmert totaal integrale sturing

In de verkenning informatievoorziening sociaal domein 2013 is reeds opgenomen dat het beperken van de administratieve lasten voor gemeenten met name wordt gerealiseerd in de wijze waarop een belangrijk deel van de informatie voor de verschillende vormen van verantwoording, beleidsinformatie, stuurinformatie en statistiek kan worden gegenereerd conform een

gestandaardiseerde methodiek van gegevensverzameling. Registratie van een gelimiteerde set van gestandaardiseerde gegevens geleverd door de „bron“ is hiervoor noodzakelijk. Samen met gemeenten wordt momenteel toegewerkt naar een integrale declaratiestandaard.

Ook voor sturing en bekostiging is een gestandaardiseerde methodiek randvoorwaardelijk. De systematiek van sturing en bekostiging moet zo eenvoudig en transparant mogelijk zijn voor (gemeentelijke) professionals en aanbieders. Voor de juiste informatie voor sturing en bekostiging zal de komende tijd geput worden uit de afzonderlijke declaratiestandaarden voor jeugd en WMO.

Besluit ALV 18 juni 2014 - Standaarden declaratie- en facturatieprocessen

In de op 18 juni 2014 aangenomen resolutie ‘standaardisatie administratieve processen in het sociaal domein’ is ingestemd met het feit dat gemeenten voor het leveren van beleidsinformatie zich aansluiten bij de landelijk vastgestelde kernset aan gegevenselementen ten behoeve van zowel horizontale als verticale verantwoording. Gemeenten kiezen voor landelijk vastgestelde standaarden boven individuele afspraken in de declaratie- en facturatieprocessen tussen gemeenten en zorgaanbieders in het sociaal domein. Ook besluiten zij voor de uitwisseling van declaratie- en facturatiegegevens met zorgaanbieders zoveel mogelijk gebruik te gaan maken van de standaarden.

De standaarden zijn gesplitst naar standaarden voor Jeugd en voor Wmo. Zie www.visd.nl/standaarden voor meer informatie hierover.

4.3 Grenzen aan generalistische aanpak

De eerste lijns generalistisch medewerkers kunnen als individu en als team het merendeel van de vragen beoordelen en de juiste toegang bepalen naar de tweedelijns. Bepaalde specifieke kennis kan in de teams worden toegevoegd, maar er zitten grenzen aan het mandaat van de generalist. Vanuit het keukentafelgesprek kan de generalist een diagnose uitvoeren op de thema’s participatie en de sociale ontwikkeling van een individu. De medische diagnose is, vanuit zowel de generalist als de huisarts, beperkt; beide partijen zijn geen psychiater of gedragswetenschapper. In een aantal gevallen heeft de generalist wel deze (medische) diagnose nodig om te kunnen bepalen wat de juiste interventie is aan de achterkant.

Voor de medewerkers van het sociale wijkteam moet soms aan de keukentafel specialistische kennis beschikbaar zijn. Dit vraagt om twee randvoorwaarden voor het voor het professionele aanbod van specialistische zorg:

- Het aanbod dient dichtbij, flexibel en direct beschikbaar te zijn om het proces niet de vertragen.

- Het aanbod dient onafhankelijk te zijn van de uitvoering van de leveranciers in de tweedelijns. Hiermee ontstaat functiescheiding waardoor onnodig doorverwijzingsgedrag zoveel mogelijk wordt vermeden.

De inrichting van het aanbod in eerste en tweede lijns kan ook in gezamenlijkheid met het zorgdomein (zorgverzekeraars) worden vorm gegeven. Bijvoorbeeld een schil van specialisten als schil om de gehele eerstelijns (generalisten, huisartsen en wijkverpleegkundigen) heen. (zie ook de kenmerken van het archetype ‘geclusterd integraal elders’).

Inzicht in de aantallen en soorten verwijzingen vanuit eerste naar tweede lijn is, gezien het bovenstaande, van belang.

4.4 IV3 sluit niet aan bij integrale bekostiging

De gegevens zoals die in het primair proces worden vastgelegd vormen primair het vertrekpunt voor de monitoring en verantwoording in het sociaal domein. Dit vertrekpunt voorkomt dat allerlei aanvullende gegevens worden uitgevraagd en zo kan de monitoringlast voor gemeenten (vanuit departementen) worden beperkt. Dit vertrekpunt sluit aan bij het principe van decentralisatie en is in overeenstemming met de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (RGT) en de spelregels voor Interbestuurlijke Informatievoorziening (IBI). In de praktijk zal de verticale informatiebehoefte vanuit de ministeries complementair zijn aan datgene wat horizontaal bij gemeenten voorhanden is. Winst wordt geboekt door hierin samen (gemeenten en ministeries) op te trekken, afspraken te maken over uitvragen, bepalen van indicatoren, hergebruik van data en het beheer van het stelsel.

De inrichting van de verticale sturingsindicatoren bestaan uit vier elementen:

1. *Gebruik in het sociaal domein*: inzicht van het gebruik, stapeling van gebruik, verwijzingen, de samenloop met de Wlz en Zvw en de beweging (verschuiving en uitstroom) in de piramide van zorg en ondersteuning – van zwaar naar basis en inzicht in de kosten.
2. *‘Early warning items’*: inzicht in de belangrijkste risicogroepen/voorspellers van zorggebruik en bieden focus waar interventies op gericht moeten worden.
3. *Clïëntervaring en toegankelijkheid*: inzicht van de perceptie van de dienstverlening. Betreft een subjectieve meting. Zowel voor de Wmo als voor de jeugd zijn er landelijke trajecten opgezet om het clïëntervaringsonderzoek te ontwikkelen. Vanuit VISD wordt hierop aangesloten.
4. *Profiel gemeente/wijk/kern*: geeft inzicht in (wijk)kenmerken en de opbouw van de bevolking. Hierdoor is een vergelijking tussen gemeenten mogelijk.

Bovenstaande elementen geven inzicht in de maatschappelijke beoogde effecten: bevorderen zelfredzaamheid en participatie en het voorkomen van eenzaamheid. Deze onderwerpen worden vertaald in objectieve, subjectieve en financiële indicatoren.

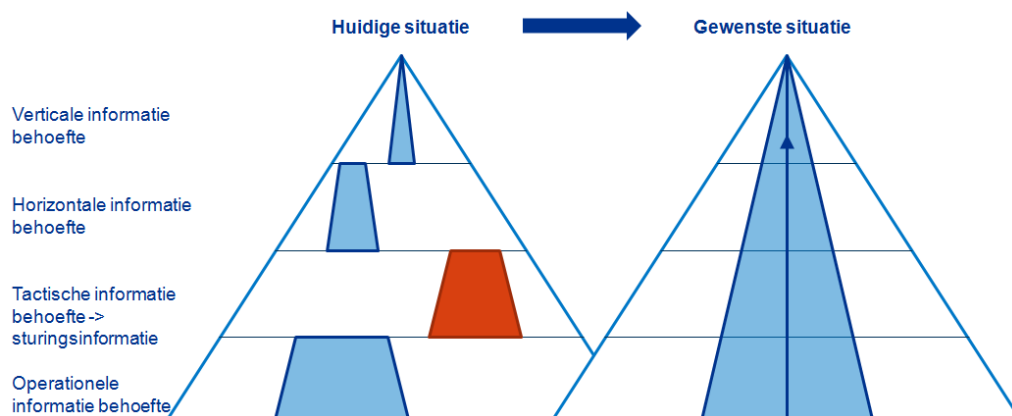
De voorgestelde IV3 indicatoren door het Rijk, in aanloop naar de definitieve indicatoren voor de meicirculaire, sluit voor een deel aan bij de behoefte van gemeenten en is een vereenvoudiging van de huidige ordening. Op onderdelen is echter nog onvoldoende sprake van een integrale benadering. Vanaf 2016 wordt toegewerkt naar een meer integrale benadering.

Om als gemeenten een integraal beeld te verkrijgen en om te realiseren dat gemeenten elkaar onderling kunnen vergelijken is een uniforme taal in het sociale domein gewenst. Deze uniforme taal in het sociale domein (eenduidige definities en gegevensset) ontbreekt nu zowel tussen de drie wetten, gemeenten onderling als in de communicatie tussen gemeenten en Rijk in de verticale beleidsverantwoording en monitoring.

5 Sturings- en bekostigingsinstrumentarium

5.1 Inleiding

In de huidige praktijk zie je vaak dat de verschillende informatiebehoeften niet op elkaar aansluiten. Gevolg hiervan is dat gegevens meerdere malen worden opgevraagd, telkens vanuit een ander doel en met andere specificaties. Ook sluiten gegevenssets en indicatoren niet op elkaar aan. Dit leidt tot onnodig veel administratieve lasten en ongebruikte gegevens.



Om de administratieve lasten te beperken en om verkregen inzichten optimaal te benutten moeten de informatiestromen op elkaar aangesloten worden. Bovenstaand figuur laat zien dat we dus van de huidige situatie (versnippering in informatiegebruik) naar de gewenste situatie moeten (hergebruik van informatie). Horizontale beleid- en verantwoordingsinformatie moet waar mogelijk ontsloten worden vanuit het primaire proces (en/of bestaande statistische informatie van bijvoorbeeld CBS).

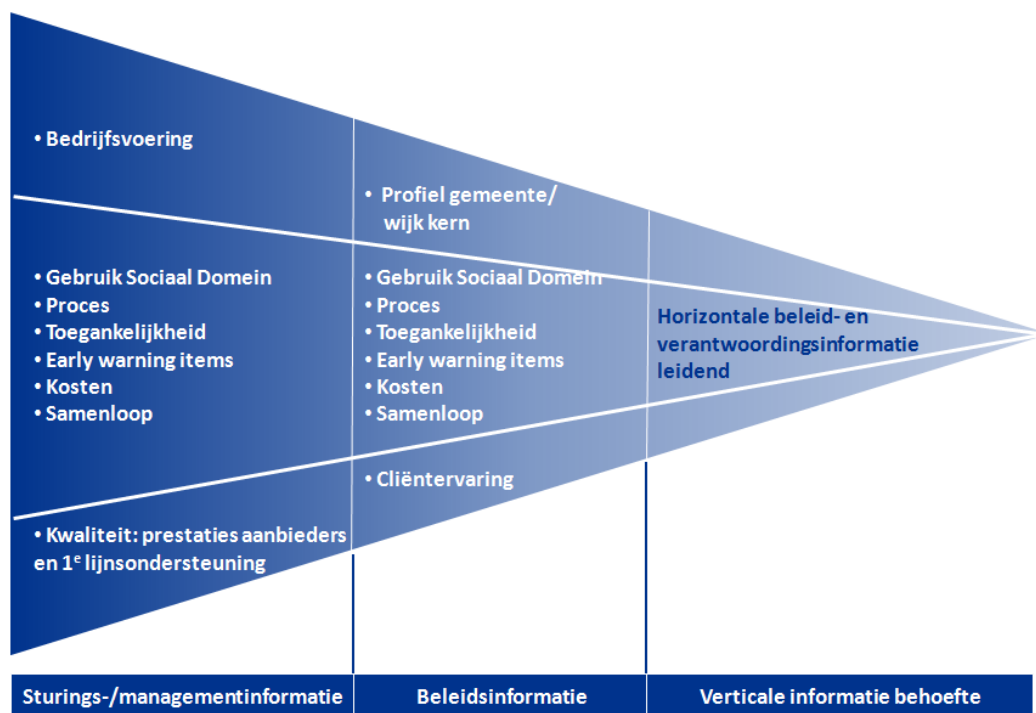
Daarom is bij het opstellen van de gegevensset voor de gemeentelijke monitor Sociaal Domein⁶ aangesloten op het lokale proces van sturing en bekostiging (en het ontsluiten van management informatie – zie de onderste 2 niveaus in de piramide). Daarnaast zijn met het Rijk afspraken gemaakt over de invulling van de verticale verantwoording (bovenste niveau in de piramide) en hergebruik van informatie: horizontale verantwoording is waar mogelijk leidend.

⁶ Vanuit het programma VISD wordt een gemeentelijke monitor Sociaal Domein ontwikkeld door de VNG in samenwerking met KING en gemeenten. De monitor wordt ontwikkeld vanuit de informatiebehoefte van gemeenten en bevat informatie die gemeenten nodig hebben ten behoeve van de horizontale beleids- en verantwoordingsinformatie. De monitor wordt voor en samen met gemeenten ontwikkeld zodat 1) gemeenten kunnen signaleren en kunnen (bij)sturen, beleid kunnen (her)formuleren, 2) het college van B&W de gemeenteraad en burger kan voorzien van verantwoordingsinformatie (horizontale verantwoording) en 3) gemeenten kunnen leren en verbeteren door prestaties te beoordelen en te vergelijken. Meer informatie op www.visd.nl

Vanuit het primaire proces is behoefte aan sturing op:

- *Inzicht in bedrijfsvoeringsaspecten*
- *Gewenste transformatie en gebruik sociaal domein:* inzicht van het gebruik, stapeling van gebruik, verwijzingen, de samenloop met de Wlz en Zvw en de beweging (verschuiving en uitstroom) in de piramide van zorg en ondersteuning – van specialistisch naar basis
- *Proces:* Hoe verloopt het proces en welke verwijzers, verwijzen naar welke vormen van ondersteuning.
- *Toegankelijkheid:* inzicht of er sprake is van tijdige toegang tot zorg en ondersteuning voor die mensen die het nodig hebben. Daarnaast is keuzevrijheid en inspraak van de cliënt onderdeel van toegankelijkheid. In hoeverre is er sprake is van een soepele (keten)- organisatie en besluitvorming zodat de burger wordt geholpen via het principe 'matched care ('in één keer goed', en niet van het kastje naar de muur)? Keuzes gemaakt op het gebied van toegang (denk aan: wat kan lokaal, wat moet regionaal) vormen de basis waar "het systeem" op wordt gebouwd.
- *Early warning items:* inzicht in de belangrijkste risicogroepen/voorspellers van zorggebruik en bieden focus waar interventies op gericht moeten worden.
- *Kosten:* Inzicht gewenst of de beoogde maatschappelijke doelen behaald zijn binnen budgettair kader.
- *Kwaliteit:* Inzicht in de prestaties van de eerste lijnsondersteuning (wijkteam, loket, verwijzers) en de gecontracteerde aanbieders.

In onderstaande figuur laten we de samenhang tussen de informatievraag op de verschillende niveaus van sturing zien.



Voor een aantal van bovengenoemde aspecten zijn samen met gemeenten handvatten ontwikkeld, namelijk:

- Declaratiestandaarden voor het factureringsverkeer om de kosten inzichtelijk te maken, zie www.visd.nl/standaarden.
- Landelijke gegevensset gemeentelijke monitor voor het verkrijgen van horizontale beleid- en verantwoordingsinformatie, zie www.visd.nl/beleidsinformatie.

5.2 Indicatoren

Aandachtspunt bij de inrichting van sturing en bekostiging binnen gemeenten is dat succesvol sturen op effecten om meetbare resultaten vraagt. Dit is met name in de eerste lijn voor de korte termijn nog niet mogelijk.

De hiervoor ingerichte integrale teams hebben namelijk als primaire taak de zelfredzaamheid van burgers te stimuleren en gebruik te laten maken van de sociale basis. Hierin kijken gemeenten naar de kansen en mogelijkheden en bij problemen hoe deze burger zelf zijn/haar problemen kan oplossen vanuit zijn/haar eigen netwerk. Het invullen van deze 'rollen' verhoudt zich moeilijk tot harde resultaatafspraken maar is niet onmogelijk. De rol van 'inkoper' in zo'n team en daarmee de toeleiding tot de tweede lijns zorg is wel goed meetbaar.

Vanuit het proces van horizontale en verticale beleidsinformatie is op het moment van schrijven (juni 2014) een gegevensset in de ALV van de VNG vastgesteld. Deze gegevensset is de onderliggende basis voor een brede set aan beleidsindicatoren. Deze geven in het gebruik van voorzieningen (sociale basis, eerste en tweede lijns), verschuivingen en uitstroom tussen eerste en tweede lijns zorg en de sociale basis, early

warning en tevredenheid en toegankelijkheid. Hiermee wordt een belangrijk deel van de sturingsbehoefte ingevuld.

Momenteel zijn we met gemeenten in gesprek over de indicatoren vanuit het perspectief van bedrijfsvoering en de benodigde indicatoren voor sturing op proces en kosten voor gemeenten. Hieronder wordt op dit moment volstaan met een aantal **voorbeelden** per onderwerp.

Type	Basis	Specialistisch	
	Sociale basis	Eerste lijn	Tweede lijn
Indicatoren dienstverlening (waaronder dus: <i>gewenste transformatie en gebruik sociaal domein, proces, toegankelijkheid, kosten, kwaliteit</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Totaal # cliënten 1^e lijns ondersteuning Totale kosten per wijk sociale basis % verwijzingen per verwijzer + verwijzing 		<ul style="list-style-type: none"> Kosten en aantallen cliënten % afschalingen in # cliënten van de 2^e naar 1^e lijn/ sociale basis Ervaring kwaliteit van dienstverlening Reden beëindiging
Indicatoren bedrijfsvoering	<ul style="list-style-type: none"> werkproces indicatoren afgezet tegen de norm (nominale instroom/doorstroom/uitstroom, werkvoorraad, actieve caseload) kwaliteit (doorlooptijden per stap, cliënt ervaring, klachten, bezwaar en beroep) 		
Wijkprofiel en early warning	Totale populatie: <ul style="list-style-type: none"> % vroegtijdig schoolverlaters % meldingen AMHK % in aanraking met politie 		

Naar verwachting leveren we begin september een complete set indicatoren op ten behoeve van stuur- en managementinformatie.

5.3 Lange termijn

Waar in de aanloop naar 2015 en nu (juli 2014) in de huidige inkoop van ondersteuning met name gebruik wordt gemaakt van functiebekostiging, hebben de gemeenten de ambitie om op langere termijn de nieuwe taken op een andere wijze te laten uitvoeren; zodat er in de toekomst goede kwaliteit aan burgers geboden wordt, tegen minder kosten. Gemeenten willen, bij de inkoop van maatschappelijke ondersteuningsdiensten,

meer gaan sturen op kwaliteit en resultaat. Dit via nieuwe arrangementen en resultaatindicatoren.

Dit vraagt om afspraken tussen gemeenten (of regio's) en om het maken van afspraken met aanbieders van diensten om op vergelijkbare manier gegevens en resultaten te registreren. Ook vertegenwoordigers van cliënten organisaties kunnen in het proces worden meegenomen, met name om het begrip kwaliteit scherper te krijgen.

Het verder verkennen van deze nieuwe resultaatindicatoren en 'nieuwe' vormen van sturing en bekostiging wordt, in de aanloop van het inkoopproces voor zomer 2015, samen met gemeenten opgepakt.

6 Ondersteunende functionaliteit sturing en bekostiging

Dit hoofdstuk gaat nader in op de daadwerkelijk benodigde functionaliteit voor sturing en bekostiging. Het beschrijft o.a. de opbouw van benodigde indicatoren, de benodigde gegevens hiervoor en waar deze vandaan komen en de wijze waarop een verantwoordingssysteem kan worden ingericht.

6.1 Over indicatoren

Als indicatoren goede gegevens bevatten kunnen de prestaties van gemeenten in het sociaal domein worden gemeten. Het lijkt eenvoudig: iedereen heeft een beeld bij indicatoren. Maar als je wilt meten of tellen, blijkt de wereld van de complexer. Er lijkt niet veel verschil van mening te bestaan over allerlei begrippen die een indicator beschrijven, maar toch stuit men vaak op termen als eigenheid, context, beleidsgevoeligheid en/of eigen beleidsvrijheid

Wat is nu de aanleiding voor de ontwikkeling om steeds meer te werken met indicatoren?

- Er is vanuit de overheid steeds meer focus op 'evidence based' beleid om de doelmatigheid en doeltreffendheid aan te tonen
- Feiten en cijfers leggen daarom meer gewicht in de schaal
- Er is sprake van een toenemend gebruik van ICT-systemen in de uitvoering en ondersteuning van het sociale beleid
- Er is sprake van een toenemende gegevensstromen t.b.v. integrale informatievoorziening
- Er zijn in principe meer en completere gegevens (en cijfers) beschikbaar vanuit deze systemen

Een indicator voldoet meestal aan het SMART-principe:

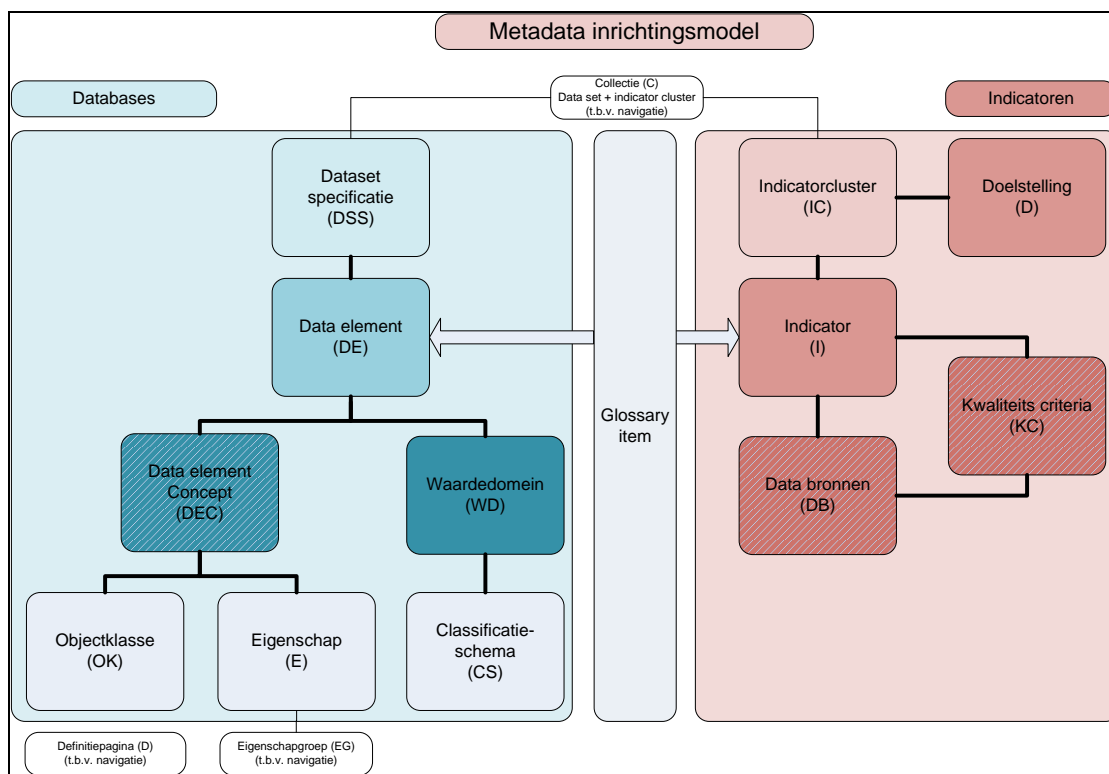
- *Specifiek*; Is de doelstelling eenduidig?
- *Meetbaar*; Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt?
- *Acceptabel*; Is deze acceptabel genoeg voor de doelgroep en/of management?
- *Realistisch*; Is het doel haalbaar?
- *Tijdgebonden*; Wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn?

6.2 Opbouw van een indicator

Hoe worden de indicatoren opgebouwd? Indicatoren zijn feitelijk geaggregeerde gegevens die uit één of meerdere bronnen komen. Er bestaat een metamodel waarin de opbouw van indicatoren wordt onderbouwd en wat tevens een inrichting is die als ISO standaard is vastgelegd, conform ISO/IEC 11179 - 2003. Deze is in Australië gebruikt om een eenduidig begrippenkader vast te leggen om te komen tot indicatoren voor onder

andere het sociale domein.⁷ Daarmee is bereikt dat de kwaliteit, relevantie, consistentie en beschikbaarheid van de informatie over zorg en welzijn aanzienlijk werd verbeterd.

In Nederland wordt deze standaard ook gebruikt voor het in kaart brengen voor HR metadata ten behoeve van betere HR-rapportages voor het Rijk.⁸ Het lijkt een goed model te zijn om ook metadata voor gemeenten in vast te leggen om te komen tot goede en tussen en over gemeenten heen vergelijkbare rapportages over de uitvoering van het gemeentelijk (sociaal) beleid.



Dit model beschrijft de opbouw van indicatoren. De belangrijkste boodschap van dit model is dat indicatoren, hun eigen kwaliteitscriteria en databronnen hebben, maar vooral dat ze zijn opgebouwd uit data-elementen en waardedomeinen (toegestane waarde per data-element).

Dus om goede indicatoren te hebben die vergelijkbaar zijn tussen gemeenten is het van belang indicatoren te beschrijven aan de hand van de opbouw van gegevens die leiden tot een goede indicator. Met dit model kunnen deze beschreven worden. Dit model vormt tevens de basis voor het op verantwoorde wijze vastleggen van de opbouw van de indicatoren en komt ook terug als het metamodel waarmee de ondersteuning wordt ingericht.

6.3 Herkomst gegevens van een indicator

⁷ Zie het online register METeOR: <http://meteor.aihw.gov.au/content/index.phtml/itemId/181162>

⁸ Zie de website voor de HR Metadata Repository: <http://www.hrmetadata.nl/index.php/Hoofdpagina>

Als er een eenduidig beschreven informatiemodel voor indicatoren is beschreven, kan de volgende stap gezet worden, namelijk het model van de herkomst van de data-elementen die een indicator vormen. Hieronder staan een aantal voor de hand liggende type systemen/bronnen die de gegevens voor een indicator leveren. Zo ontstaat er een model waarin per onderwerp, de indicatoren worden aangegeven⁹ en ook met een herkomst waar deze gegevens vandaan kunnen komen.

Onderwerp	Conceptindicatoren	Bronstelsysteem
Gemeente- /wijkprofiel		
Opbouw bevolking	# huishoudens	CBS
	# inwoners	CBS
	Verdeling leeftijdscategorieën	CBS
Sociaal economische status	Hoogste afgeronde opleiding	CBS
	Inkomensopbouw per huishouden totaal <i>n.t.b.:</i> <i>primair/bruto/besteedbaar/gest andaardiseerd</i>	CBS
Wijkenmerken	Eenzaamheidsscore	GGD GHOR Nederland
	Fysieke leefomgeving	GGD GHOR Nederland
	Leefbaarheidsscore	GGD GHOR Nederland
	Mentale gezondheid	GGD GHOR Nederland
	Sociale leefomgeving	GGD GHOR Nederland
Gebruik sociaal domein		
Sociale basisvoorzieningen	Kosten in euro's sociale basisvoorzieningen ¹⁰¹¹	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> • BO systemen • Regiesysteem • Financieel systeem
Loket/1elijzonder steuning	Aantal cliënten 1e lijnssteuning (Wmo en Jeugd)	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> • BO systemen • Regiesysteem • Financieel systeem
	Kosten 1e lijnssteuning (Wmo en Jeugd)	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> • BO systemen • Regiesysteem • Financieel systeem
Type maatwerk arrangementen	Aantal cliënten met een maatwerkhulpmiddel	WMO systeem
	Kosten maatwerkhulpmiddelen	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> • BO systemen • Regiesysteem

⁹ Deze tabel is gebaseerd op de voorlopige lijst met indicatoren, uit: 20140708 notitie gemeenschappelijke taal

¹⁰ Let op: het aantal cliënten dat gebruik maakt van sociale basisvoorzieningen is geen onderdeel van deze indicator omdat dit niet geregistreerd wordt.

¹¹ Voor alle verwijzingen naar IV3-definities: zie [dit](#) bestand.

	<ul style="list-style-type: none"> Financieel systeem
Aantal cliënten maatwerkarrangementen gericht op individu of huishouden/gezin	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> BO systemen Regiesysteem
Aantal cliënten maatwerkarrangementen groepsgericht	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> BO systemen Regiesysteem
Kosten maatwerkarrangementen gericht op individu of huishouden/gezin	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> BO systemen Regiesysteem Financieel systeem
Kosten maatwerkarrangementen groepsgericht	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> BO systemen Regiesysteem Financieel systeem
Aantal cliënten maatwerkarrangementen overige	
Kosten maatwerkarrangementen overige	
Aantal cliënten bescherming en veiligheid (jeugd)	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> Jeugdhulpsyst (e)m(en) Regiesysteem
Kosten bescherming en veiligheid (jeugd)	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> Jeugdhulpsyst (e)m(en) Regiesysteem Financieel systeem
Aantal cliënten wonen en verblijf	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> WMO systeem Regiesysteem
Kosten wonen en verblijf	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> WMO systeem Regiesysteem Financieel systeem
Aantal cliënten bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen- en subsidies	<ul style="list-style-type: none"> CBS
Kosten cliënten bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen- en subsidies	<ul style="list-style-type: none"> SISA
Aantal cliënten sociale werkvoorziening	<ul style="list-style-type: none"> ia research voor beleid http://www.rvbh.nl/ws/w/Statistiek.html
Kosten cliënten sociale werkvoorziening	Mogelijkheden / combinaties

		<ul style="list-style-type: none"> • Werk en Inkomen systeem • Regiesysteem • Financieel systeem
	aantal cliënten gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> • Schuldhulpverleningssysteem • Regiesysteem • CBS/BUS • De NVVK publiceert elk half jaar cijfers overschuld hulpverlening en sociaal bankieren. CBS heeft cijfers over schuldsaneringen
	kosten gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> • Schuldhulpverleningssysteem • Regiesysteem • Financieel systeem • SGR/CBS
	aantal cliënten reïntegratie- en participatievoorzieningen Participatiewet	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> • Werk en Inkomen systeem • Regiesysteem
	kosten reïntegratie- en participatievoorzieningen Participatiewet	Mogelijkheden / combinaties <ul style="list-style-type: none"> • Werk en Inkomen systeem • Regiesysteem • Financieel systeem
Samenloop Wlz en Zvw	Aantal cliënten met een geïndiceerde Zvw-voorziening	
	Aantal cliënten met een Wlz-voorziening	
	Gemiddelde kosten geïndiceerde Zvw	
	Gemiddelde kosten Wlz	
Stapeling	Aantal huishoudens met stapeling van relevante regelingen maatwerkarrangementen	CBS? Regiesysteem
	Gemiddelde kosten per huishouden maatwerk arrangementen	CBS? Regiesysteem Financieel systeem
Verschuiving en uitstroom	% afschalingen in aantal cliënten van 1e lijnsondersteuning naar sociale basisvoorziening	Regiesysteem
	% afschalingen in aantal cliënten van maatwerkarrangementen	Regiesysteem

	naar 1e lijnsondersteuning	
	% opschalingen in aantal cliënten van 1e lijnsondersteuning naar maatwerkarrangementen	Regiesysteem
Type verwijzer	Verdeling cliënten per type verwijzer	Regiesysteem
Type instelling	Verdeling cliënten per type instelling	Regiesysteem
Early warning items		
Individuele eigenschappen (verdeeld in leeftijdscategorieën)	% inwoners in aanraking met politie	CBS
	% kinderen per onderwijsvorm	<ul style="list-style-type: none"> • DUO • CBS?
	% voortijdig schoolverlaten	<ul style="list-style-type: none"> • DUO • CBS?
	% werkenden per type werk	?
	% werkzoekenden → % werkloosheid?	CBS?
	% jongeren met overgewicht	CBS
	% langdurig/chronisch zieken	??
Leefsituatie huishouden	Samenstelling huishouden	
	% huishoudens met multiproblematiek	
	% kinderen opgroeiend in armoede	
	% meldingen bij het AMHK	
Clïëntervaring en toegankelijkheid		
Clïëntervaring	ervaren kwaliteit van ondersteuning	Lokale enquête
	ervaring toegangsproces naar maatschappelijke ondersteuning	Lokale enquête
	mate waarin ondersteuning bijdraagt aan de zelfredzaamheid en participatie	Lokale enquête
	Outcome-indicatoren Jeugd	Lokale enquête
Toegankelijkheid	% cliënten op wachtlijst maatwerkarrangementen	Regiesysteem

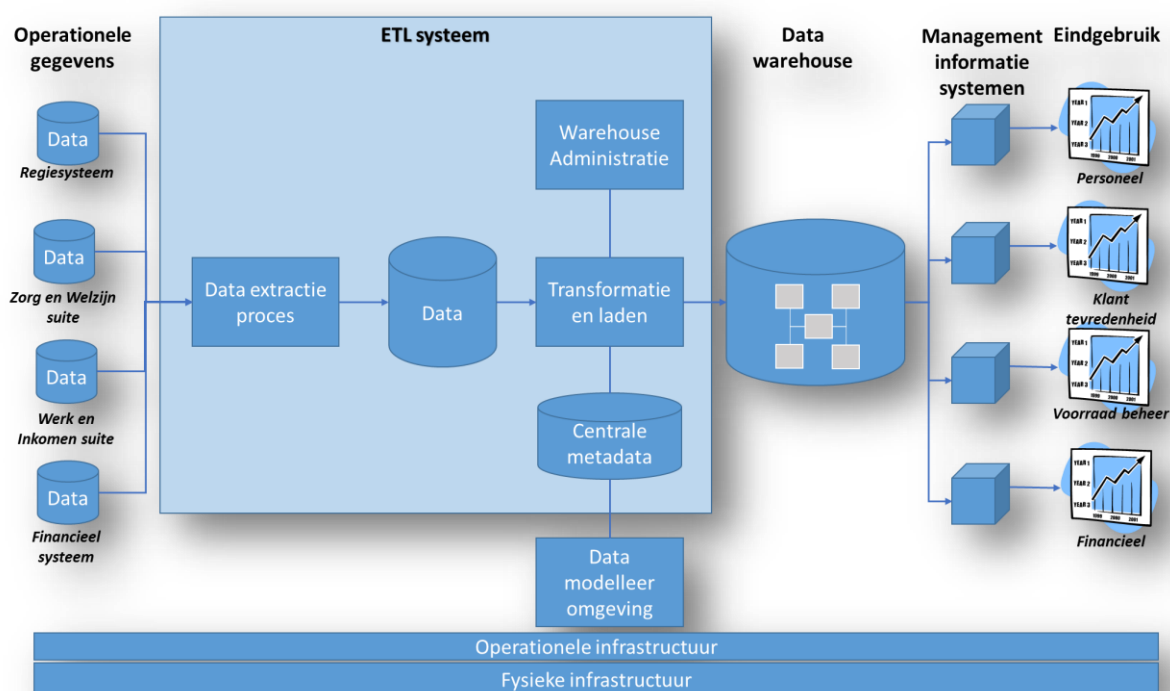
Conclusie van deze tabel is wel dat het erg situationeel is waar de specifieke gegevens vandaan komen. Het is niet op een generieke manier te duiden hoe gegevensstromen voor rapportages aan de hand van indicatoren precies lopen. Het is ook niet gebruikelijk en efficiënt om deze rapportages direct op de bronsystemen te zetten, maar daar een separate omgeving voor in te richten, die los staat van de operationele c.q. transactionele omgeving. Het draaien van rapportages mag geen invloed hebben op de operationele systemen. Daarnaast mogen wijzigingen in het applicatielandschap van operationele systemen geen grote invloed hebben op de benodigde gegevensstromen voor de rapportage.

Kortom, om managementinformatie stabiel te houden en het omzetten van gegevens naar kwalitatief goede verantwoordingsinformatie zo goed mogelijk te ondersteunen is een goede IT architectuur voor verantwoording nodig.

6.4 Referentiecomponenten voor opzetten indicatoren

Met een overzicht hebben van alle indicatoren en waar de onderliggende gegevens vandaan komen, is het zaak om een goede hulpmiddelen te vinden om overzicht te houden op de ontwikkeling van de indicatoren / dashboards.... Dit kan overigens beginnen met eenvoudige overzichten en spreadsheets, maar op langere termijn is vaak meer nodig.

Om al deze gegevens bij elkaar te brengen is een IT architectuur nodig die dit faciliteert. Dit is overigens geen nieuwe ontwikkeling, maar juist gebaseerd op bestaande inzichten en best practices voor het opzetten van managementinformatie, waarbij een gelaagdheid zorgt voor gescheiden taken en verantwoordelijkheden.

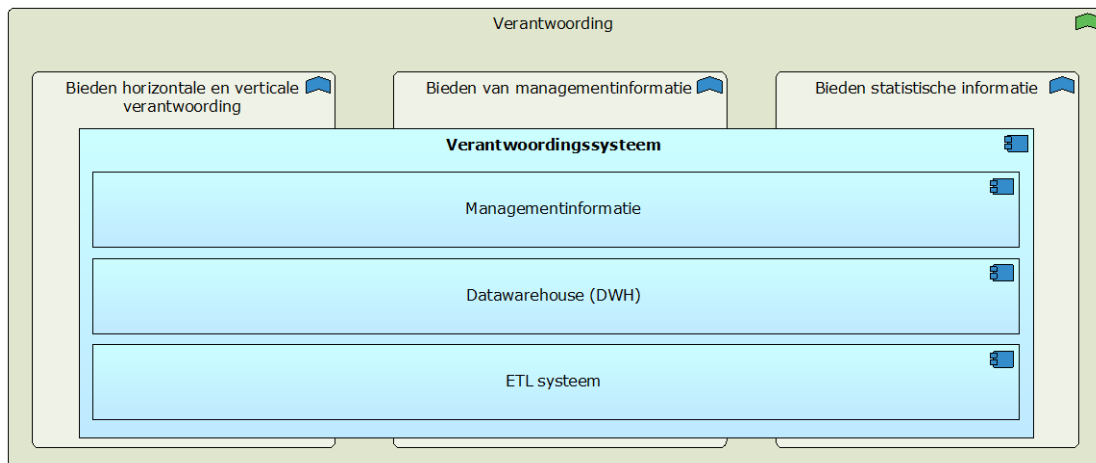


Figuur 1: Voorbeeld van een IT architectuur voor verantwoording

Links staan de operationele systemen, zoals de financiële administratie, backoffice suites, klantcontactcentrum, signaal- en meldingsysteem, regiesysteem en/of zaakstelsel en cetera die de ruwe operationele gegevens bevatten. Dit kunnen operationele gegevensmagazijnen (ook wel operational data store/ODS genoemd) zijn die afgeleid of kopieën zijn van de gegevens van de transactionele systemen, zoals backoffices, zaak- en regiesystemen. Deze operationele systemen en ODS-en worden m.b.v. ETL tools, die de data overzetten omgezet naar een data warehouse/gegevenspakhuis opgezet volgens een bepaald optimaal model die geschikt

is om de gegevenskubussen te maken waarmee de prestatie dashboards voor de verschillende onderwerpen kunnen worden gevuld.

In onderstaand model staat een andere, eenvoudigere weergave van dit model, zoals ook te zien is op gemmaonline.nl.



Bovenstaand model is de meest uitgebreide variant en vergt nogal wat informatiesystemen om dit te realiseren als het ook separate systemen betreft. Overigens zijn er ook systemen op de markt verkrijgbaar die deze type functionaliteit als een pakket verenigen.

Tal van gemeenten zijn al bezig met een dergelijk opzet voor het leveren van managementinformatie en deze kan ook uitstekend ingezet worden voor het sociale domein. Voor gemeenten die deze infrastructuur nog niet hebben, is het een kans om hierin eerste stappen te zetten.

Bijlage I – Archetypen

In onderstaand overzicht zijn grofweg de kenmerken opgenomen van de verschillende modellen.

Meer informatie met betrekking tot bovenstaande archetypen is te vinden op de website <http://www.visd.nl/>

Type	Doel	Wat	Waarom
Archetype 1: Transitie- proof	<ul style="list-style-type: none"> - borgen je continuïteit van (tijdelijke) ondersteuning op huidige kwaliteitsniveau, en - minimaliseren van niet-financiële uitvoeringsrisico's 	<ul style="list-style-type: none"> - de kolommen blijven naast elkaar bestaan - de ambitie 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur laat je tijdelijk los 	<ul style="list-style-type: none"> - geen financiële duidelijkheid - onvoldoende kennis over 'nieuwe' doelgroepen - kaders nog niet duidelijk genoeg - wijze keuze om even te 'wachten'
Archetype 2: Totaal integraal	<ul style="list-style-type: none"> - de beste oplossing voor het gezin - tegen de laagste maatschappelijke kosten - in ogenschouw houdend de houdbaarheid van je sociale stelsel 	<ul style="list-style-type: none"> - vanaf het eerste contact totaal integraal kijken indien nodig - grote preventieve en vroegsignalerende werking (erger voorkomen) - eerder terug naar de 0^e lijn (eigen kracht) - 1 toegang tot het totale sociale domein creëren (kan middels wijkteams, maar ook op centraal of ander niveau) 	<ul style="list-style-type: none"> - omdat je overtuigt bent dat je met vroegtijdige signalering erger kunt voorkomen - omdat je overtuigt bent dat ieder huishouden uniek is en niet te 'kolom-iseren' en /of te categoriseren is

Type	Doel	Wat	Waarom
Archetype 3: Geclusterd integraal	<ul style="list-style-type: none"> - de beste oplossing voor het gezin - tegen de laagste maatschappelijke kosten - in ogenschouw houdend de houdbaarheid van je sociale stelsel 	<ul style="list-style-type: none"> - geclusterde toegang, bijv. 1 voor zorg en jeugdzorg en 1 voor financiële- en inkomensondersteuning (incl. SDV en minima) - NB er zijn vele vormen van clustering mogelijk! 	<ul style="list-style-type: none"> - de (tijdelijke) ondersteunings-behoefte van huishoudens blijkt zich vooral binnen een bepaald cluster te bevinden. - de werkwijze, behoefte aan (tijdelijke) ondersteuning, wordt specifiek geacht voor een bepaald cluster.
Archetype 4: Integraal in 2 ^e instantie	<ul style="list-style-type: none"> - de beste oplossing voor het gezin - tegen de laagste maatschappelijke kosten - in ogenschouw houdend de houdbaarheid van je sociale stelsel 	<ul style="list-style-type: none"> - de toegang (1^e instantie) blijft ingeregeld in kolommen, daar wordt enkel- en eenvoudig (vanuit de kolom) naar de (tijdelijke) ondersteunings-vraag gekeken, - eerst wanneer in de kolom blijkt dat er veel meer aan de hand is wordt een gezin / huishouden doorgezonden naar een integraal team (2^e instantie) - er wordt vanuit gegaan dat het gezin / de burger zelf en / of de betrokken specialisten de benodigde input (informatie) omtrent een gezin aanleveren. 	<ul style="list-style-type: none"> - het gros van de burgers met (tijdelijke) ondersteuningsvraag komt met een enkel- en / of eenvoudig vraag, danwel is grotendeels zelfredzaam, - het loont, financieel, om middels standaardisatie een efficiency slag (standaardisatie in 1^e instantie) te maken

Type	Doel	Wat	Waarom
Archetype 5: Geclusterde integraliteit elders	<ul style="list-style-type: none"> - de beste oplossing voor het gezin - tegen de laagste maatschappelijke kosten - in ogenschouw houdend de houdbaarheid van je sociale stelsel 	<ul style="list-style-type: none"> - geclusterde toegang, bijv. 1 voor zorg, 1 voor jeugdzorg en 1 voor financiële- en inkomensondersteuning - kenmerkend is dat de toegang bij een derde partij is ondergebracht: bijv. zorg bij de zorgverzekeraar, en bijv. jeugdzorg bij een regionale eenheid. 	<ul style="list-style-type: none"> - de (tijdelijke) ondersteuningsbehoefte van huishoudens blijkt zich vooral binnen een bepaald cluster te bevinden. - de werkwijze, behoefte aan ondersteuning, wordt specifiek geacht voor een cluster - daarnaast wordt in dit type de integraliteit het grootst geacht wanneer de taak, omwille van elders de te bieden integraliteit op zorg, elders wordt ondergebracht

Bijlage II - Van start/stappenplan

1. A - Breng in kaart de huidige vormen van sturing en bekostiging binnen de gemeente

1. B - Stel vast welk archetype en onderliggende doelstellingen leidend zijn voor de uitvoering in 2015 (bijlage 1)

2 Breng de risico's/ perverse prikkels in kaart van de huidige vorm van sturing en bekostiging binnen de gemeente

3 A - Breng de gewenste vorm van sturing in kaart (sociale basis, eerste en tweede lijns) (hoofdstuk 2 en 3)

3. B - Breng de gewenste vorm van bekostiging in kaart (sociale basis, eerste en tweede lijns) (hoofdstuk 2 en 3)

4. Stel de minimale set van beleid-en sturingsindicatoren vast die 3A en 3B ondersteunen (Zie hiervoor vastgestelde gegevensset ALV)

5. Stel de minimale gegevensset vast die nodig is voor het genereren van deze beleid- en stuurindicatoren (visd.nl)

6. Richt de benodigde voorzieningen in zodat deze gegevensset geregistreerd wordt (minimale administratieve last). (hoofdstuk 5 + wiki/cocreatie.nl)

7. Ontsluit beleid- en stuurinformatie via dashboard (WSJG.nl + hoofdstuk 5)

8. Ontwikkel toekomstig perspectief op sturing en bekostiging